

ДОКЛАД ПРЕЗИДЕНТУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
2018

↓
**книга жалоб
и предложений
российского
бизнеса**

К

Интернет-омбудсмен
Д.Н.Мариничев

ОТРАСЛЕВОЙ БЛОК
В ДОКЛАД ПРЕЗИДЕНТУ
РФ

2018

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ,
КОНТРОЛЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНТЕРНЕТА



**Мариничев
Дмитрий Николаевич**

Омбудсмен по вопросам, связанным с ликвидацией нарушений прав предпринимателей при осуществлении регулирования, контроля функционирования и развития интернета

1 КОНКУРЕНТНАЯ СРЕДА В СФЕРЕ ИНТЕРНЕТ-БИЗНЕСА НЕ РАЗВИВАЕТСЯ, Т.К. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ, РЕЕСТРЫ, ПЛАТФОРМЫ РЕАЛИЗУЮТСЯ НА СОБСТВЕННЫХ, НЕСОВМЕСТИМЫХ С ДРУГИМИ ИНФОРМАЦИОННЫМИ СИСТЕМАМИ, СТАНДАРТАХ ОБМЕНА И ХРАНЕНИЯ ДАННЫХ, СТАНДАРТАХ ИДЕНТИФИКАЦИИ, НЕ ПРЕДПОЛАГАЮТ ИНТЕГРАЦИИ БАЗ ДАННЫХ. ПРИ ЭТОМ, НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ СТАНДАРТОВ ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ, ПЕРЕДАЧИ И ХРАНЕНИЯ ДАННЫХ (В ТОМ ЧИСЛЕ, РАСПРЕДЕЛЕННОГО, С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ТЕХНОЛОГИЙ БЛОКЧЕЙН) НЕ ПОЗВОЛЯЕТ В ДОЛЖНОЙ МЕРЕ РЕАЛИЗОВАТЬ НИ СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, НИ МЕЖОТЧЕТНЫЙ ОБМЕН, НИ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ, НИ СМЕЖНЫЕ БИЗНЕС-ПРОЕКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ.

РЕШЕНИЕ

Принять Государственную информационную политику, определяющую обязательные стандарты построения государственных и муниципальных информационных систем, как составных частей единой информационной среды функционирования государственного управления в эпоху цифровой экономики. Обеспечить единые принципы их работы, в частности:

- определить целевую структуру информационной среды как единого информационного пространства для взаимодействия населения, бизнеса и государства;
- приоритет современных процессов работы с информацией над процессами работы с бумажными документами;
- недопустимость дублирования данных (разные экземпляры единой информационной среды должны взаимодействовать и обмениваться данными между собой, а также с населением и бизнесом);
- совместность форматов данных, применяемых систем идентификации (например, на основе ЕСИА, подтверждения идентификации через биометрию и т.д.) и адресные для обеспечения автоматического подключения к другим информационным системам (как государственными, так и частными);
- открытость данных систем (в части данных, не связанных с конфиденциальной тайной, персональными данными и с требованиями обеспечения безопасности).

2 УЧАСТНИКИ РЫНКА ЗАЯВЛЯЮТ О КАРАТЕЛЬНОМ УКЛОНЕ В ДЕЙСТВИИ РОССИЙСКОГО СОЮЗА ПРАВООБЛАДАТЕЛЕЙ (РСП).

Внесено высказание средств сбора (1% с носителей информации) в гражданско-правовом порядке, РСП широко применяются такие инструменты, как индексирование лисен Федеральной таможенной службы, Министерств культуры РФ, предписания прокуратур с требованиями об устранении нарушения действующего законодательства, выражающегося в не предоставлении информации о ввозе и неуплате сбора в адрес РСП (в том числе, в адрес лидеров рынка компаний Samsung, Nokia, Philips, Palsson, российских дистрибьюторов).

Распространены случаи привлечения лиц, обязанных уплачивать сборы, по статье 7.12 КоАП РФ.

Известно о распространенной практике последственных проверок, возбуждении уголовных дел и даже вынесении приговоров по статье 165 УК РФ «Применение интуитивного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием за неуплату сборов, либо непредоставления документов РСП».

Нечеткий и не соответствующий критериям Гражданского кодекса перечень продукции, подлежащей обязательному сбору, высокая и нечеткая на обремененная ставка сбора (1% от стоимости изделия) позволяет постоянно и необоснованно расширять круг изделий, подлежащих под сбор – например, на smart-часы, серверное и иное оборудование.

РЕШЕНИЕ

1. Зафиксировать сборы в реестре налоговых платежей. Установить четкие критерии и процедуры решения вопросов отнесения оборудования к подлежащему обложению сбором.
2. Вывести из-под сбора устройства, предназначенные для ремонта и технического обслуживания; оборудования, вывозимое с территории РФ в страны-члены ЕАЭС, конкретизировать понятие экспорта.
3. Отменить сбор, сославшись на обязательства Российской Федерации по Марракешскому протоколу ВТО с 1 января 2013 года (отмена недоговорного управления правами).

3 ПОРУЧЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМП-1301 ОТ 7 ИЮЛЯ 2016 Г. (В ЧАСТИ ПОРУЧЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВУ ПО УТОЧНЕНИЮ ЭТАПОВ ВНЕДРЕНИЯ НОРМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 6 ИЮЛЯ 2016 Г. № 374-ФЗ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВОЗМОЖНОСТИ, СРОКОВ И ОБЪЕМОВ ФИНАНСОВЫХ ЗАТРАТ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ОТЧЕТСТВЕННОГО ОБОРУДОВАНИЯ) НЕ ВЫПОЛНЕНО, ЧТО ПО ПРЕЖДЕМУ ОЗНАЧАЕТ ДЛЯ ОТРАСЛИ НАСТУПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛЬНОГО УЩЕРБА В СЛЕДСТВИЕ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА (ПО ЭКСПЕРТНЫМ ОЦЕНКАМ, НА СУММУ ДО 1 ТРЛН. РУБ.).

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ,
КОНТРОЛЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНТЕРНЕТА

При этом, разработанное Министерством России постановление Правительства Российской Федерации содержит положения, грубо нарушающие права граждан Российской Федерации, гарантированные Конституцией Российской Федерации, а также положения статьи 186 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» и Федерального закона от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Принимая во внимание, что по состоянию на 1 апреля 2018 года ни операторы связи, ни организаторы распространения информации не имеют достоверной информации о требованиях к реализации 374-ФЗ (постановления Правительства Российской Федерации не приняты), указанные субъекты 374-ФЗ не могли заложить в бюджет на 2018 год необходимый объем финансирования. Следует отметить, что на реализацию таких требований может потребоваться до двух лет (исчисляя с даты принятия всех необходимых актов).

При этом, собираемая информация, которая будет доступна в режиме реального времени должностным лицам правоохранительных органов, не предусматривает специального порядка начала ее записи и получения (например, судебного) и никак не защищает от несанкционированной передачи ее третьим лицам, что ставит под угрозу тайну личной переписки, коммерческую и банковскую тайну граждан России.

РЕШЕНИЕ

Ограничить срок хранения сообщений пользователей операторами связи следующими условиями:

- 1) сообщения всех пользователей – сроком не более 24 часов (23 часа 59 минут);
- 2) сообщения лиц, в отношении которых имеются законные основания (решение суда) – сроком до 6 месяцев.

Перенести срок вступления в силу статей 13 и 15 374-ФЗ на 1 июля 2020 года.

4 ПОД УГРОЗОЙ СВОРАЧИВАНИЯ НАХОДЯТСЯ КАК ПЕРСПЕКТИВНЫЕ, ТАК И ДЕЙСТВУЮЩИЕ ПРОЕКТЫ ПО ПЕРЕНОСУ ПРОИЗВОДСТВА ТЕХНИКИ В РОССИЮ.

Вступая в ВТО, Россия присоединилась к соглашению ИТА, которое предусматривает обязательство таможенных пошлин на комплектующие, компоненты, оборудование для производства ИТ и связи ИТ. В сентябре 2015 года пошлины на большинство компонентов были отменены, однако, возникли новые препятствия для развития производства оборудования в России.

Внесено предложение рассмотреть возможность предоставления и применения льгот на закупку как импортной техники, так и техники, произведенной в России международными компаниями. При этом правила определения российского происхождения являются непрозрачными и дискриминационными. По состоянию на 25.04.18 в перечне телекоммуникационного оборудования, которому подтверждено российское происхождение, находится всего 349 позиции.

РЕШЕНИЕ

1. Отменить полностью или ограничить использование призыва

Минпромторга России №1032/397 от 17.08.2011 о телекомоборудовании российского происхождения. Данный приказ не позволяет зарубежным компаниям инвестировать в развитие производства в России, не давая возможности получения их продукции статусом российского телекомоборудования ни при каких условиях.

2. Разработать единый механизм подтверждения российского происхождения продукции для использования в целях Федеральных законов №44-ФЗ и №223-ФЗ. Подтверждением должны служить сертификаты происхождения, выдаваемые Торгово-промышленной палатой на все виды вычислительной и телекоммуникационной техники.

3. При условии выполнения предыдущего пункта сделать обязательным действие 15% преференции оборудованию российского происхождения (приказ Минкоминформации России от 25.03.2014 г. №155) во всех видах закупок по Федеральным законам №44-ФЗ и №223-ФЗ.

5 НЕОБХОДИМОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОКУМЕНТОВ НА БУМАЖНЫХ НОСИТЕЛЯХ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПРИВОДИТ К ЗНАЧИТЕЛЬНОМУ ИЗДЕРЖКАМ ДЛЯ БИЗНЕСА. ПРИ ЭТОМ, ПЕРЕХОД НА ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ СУЩЕСТВЕННО ЗАМЕДЛЯЕТСЯ ИЗ-ЗА УСТАРЕВШЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.

В повседневной деятельности в большинстве случаев оригиналы бумажных документов не используются. Внесено предложение их электронные копии. Бумажные документы хранятся исключительно для использования в судах, представления в Федеральную налоговую службу, Роскомнадзор и иные органы власти.

По экспертным оценкам, расходы предпринимательского сообщества на хранение только договоров об оказании услуг связи составят свыше 1 млрд. рублей в год. На много большие расходы несут страховые организации. В целом, совокупные расходы российской экономики на хранение, обработку и уничтожение бумажных документов оцениваются в размере около 300 млрд. рублей в год.

Кроме этого, отсутствуют правовые механизмы преобразования электронных документов в другие форматы, что ставит все больше препятствий на пути использования телекоммуникационных технологий как в государственном секторе, так и для нужд бизнеса.

РЕШЕНИЕ

1. Внести в Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» изменения, которые регламентировали бы статус электронного документа, электронного дубликата бумажного документа. В частности, необходимо прямо закрепить возможность лиц превратить хранение бумажного документа после создания его электронного дубликата в установленном порядке. Кроме того, такие электронные дубликаты документов должны свободно применяться органами государственной власти.

2. Министерством России подготовить разъяснения по вопросу применения Федерального закона от 06.04.2011 №63-ФЗ «Об электронной подписи», в частности – по вопросам использования систем кодов, кличного кабинета для идентификации пользователей в интернете.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ, КОНТРОЛЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНТЕРНЕТА

6 **ДЕЙСТВУЮЩИЙ РЕЖИМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТРАСЛИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ УСТАРЕЛ. ОН НЕГАТИВНО СКАЗЫВАЕТСЯ НА ТЕМПХ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛИ И НЕ ОБЕСПЕЧИВАЕТ РАВНЫЕ КОНКУРЕНТНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ВСЕХ ЕЕ УЧАСТНИКОВ.**

На рынке появились новые технологии, что привело:

- к вытеснению технологии коммутации каналов технологиями коммутации пакетов, на которых действуют современные плоские сети передачи данных;
- к появлению более эффективных технологий использования радиочастотного спектра, в том числе, совместного использования радиочастотного спектра;
- к появлению новых видов услуг и информационных продуктов.

В результате, с одной стороны, возникла конфликтная ситуация в терминологии и логике федеральных законов, регулирующих отрасль информационных технологий (Федеральный закон от 07.07.2003 №126-ФЗ «О связи», Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и ряда других). С другой стороны, возникли правовые проблемы в регулировании новых услуг и продуктов, которые невозможно урегулировать в рамках концепции действующего Федерального закона №126-ФЗ «О связи».

РЕШЕНИЕ

Провести аудит законодательной базы в области связи и информации, провести анализ международного опыта развития законодательства в данной сфере. Разработать концепцию регулирования в сфере связи и информации, включая изменения в смежных законодательствах. Концепция должна предусматривать создание единой регуляторной среды, направленной на стимулирование развития отрасли на условиях свободной конкуренции и ненормального рыночного регулирования (дерегулирование).

7 **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА БЕЗОПАСНОСТЬ И СТАБИЛЬНОСТЬ РАБОТЫ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ (ВПЛОТЬ ДО УГОЛОВНОЙ) ВОЗЛАГАЕТСЯ НА ИХ ОПЕРАТОРОВ И НА ОПЕРАТОРОВ СВЯЗИ, А НЕ НА УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.**

Принят Федеральный закон «О безопасности критической информационной инфраструктуры» №187-ФЗ от 26.07.2017 г. и одновременно были внесены дополнения в Уголовный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми ответственность за безопасность и стабильность работы информационных систем (вплоть до уголовной) возлагается на их операторов и на операторов систем связи, а не на уполномоченные органы государственной власти.

Наличие уголовной ответственности по части 3 статьи 174.1 УК РФ создает для операторов связи высокие риски ведения бизнеса в Российской Федерации. Прежде всего, эти риски будут касаться владельцев и руководителей инфокоммуникационного бизнеса, вышедших из вузовских инженерных специальностей, а также владельцев и руководителей информационных систем, которые будут устанавливаться на объектах критической информационной инфраструктуры (которые будут устанавливаться несколькими подзаконными актами) может повлечь уголовную ответственность.

Во исполнение ФЗ №187-ФЗ принято постановление Правительства Российской Федерации от 08.02.18 № 127, в соответствии с которым все сети связи фактически объявлены объектами критической информационной инфраструктуры.

При этом, на этапе общественного обсуждения в проекте данного акта к объектам КИИ, как это и предусмотрено 187-ФЗ, должны были относиться исключительно системы управления сетями связи, но не сами сети связи. Принятие вышеуказанного постановления с формулировкой, которая существенно и необоснованно расширяет требования 187-ФЗ, создает реальные риски уголовного преследования всех операторов связи, так как обеспечить надлежащую защиту территориально распределенных объектов (линий связи) на всей территории Российской Федерации, и в особенности, сетей абонентского доступа на основе радиотехнологий, от вмешательства третьих лиц физически невозможно.

РЕШЕНИЕ

1. Занять в постановлении Правительства РФ от 08.02.18 №127-ФЗ сети связи на системы управления сетями связи.
2. Присмотреть ответственность уполномоченных органов государственной власти и их должностных лиц.
3. Установить исчерпывающий перечень нарушений правил безопасности, влекущих к привлечению операторов информационных систем и операторов связи к ответственности, с одновременной дифференциацией ответственности на административную и уголовную.

8 **В ОСНОВЕ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ ЛЕЖИТ НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ОБРАБОТКА ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧЕМ В МАКСИМАЛЬНО СЖАТЫЕ СРОКИ. ПРИ ПРЯМОЙ РАБОТЕ С ИНФОРМАЦИЕЙ МОЖНО ИСКЛЮЧИТЬ МНОГИЕ ТРАДИЦИОННЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И РАБОТАТЬ НАПРЯМУЮ С ЗАПИСИМИ, В КОТОРЫХ СОДЕРЖИТСЯ ИНФОРМАЦИЯ.**

Фактически, запись является элементарными частями, на которых строится вся цифровая экономика.

Несмотря на то, что понятие записи введено в ГК РФ еще в 2012 году (статья 8.1), а ГПК РФ принял цифровую запись доказательством (ст.81), это понятие до сих пор фактически не определено, а применение ограничено государственной регистрацией имущества. Во многом обусловленные изменения в законодательство основаны на парадигме «бумажных» процессов (электронные трудовые книжки, электронные больничные, электронные декларации), которые пытаются оцифровать в цифровом пространстве. Это сдерживающий фактор для развития цифровой экономики, который требует скорейшего устранения.

Необходимо создать единые правила работы с цифровой записью и определить в законодательстве запись как правоустанавливающий факт.

РЕШЕНИЕ

Внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации и иные акты в части установления понятия цифровой записи как подтверждения юридического факта, а также признания цифровой записи как надлежащего доказательства (АПК РФ, КАС РФ).

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ, КОНТРОЛЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНТЕРНЕТА

9 **ПЕРВОЕ ЧТЕНИЕ В ГД ПРОШЕЛ ЗАКОНОПРОЕКТ № 126860-7 «О ВНЕСЕНИИ В ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ» (В ЧАСТИ УСИЛЕНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ, ПРИОБРЕТАЮЩИХ ТОВАРЫ (УСЛУГИ) ЧЕРЕЗ ИНТЕРНЕТ)». ОТДЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРЕДСТАВЛЕННОГО ПРОЕКТА ПОПРАВОК СОДЕРЖАТ ВНУТРЕННИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ, СПОСОБНЫЕ ОКАЗАТЬ ОТРИЦАТЕЛЬНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПОТРЕБИТЕЛЕЙ.**

Реализация Законопроекта в указанной форме приводит к изменению бизнес-моделей в цепочке продаж, что повлечет за собой увеличение операционных издержек бизнеса и, как следствие, к увеличению конечной стоимости товара/услуг, снижению спроса на услуги интернет-агрегаторов, что негативно скажется на формировании естественной конкурентной среды. Поскольку отсутствуют механизмы применения положений данного законопроекта к деятельности иностранных компаний, с принятием законопроекта будут созданы неравные условия ведения бизнеса российскими и иностранными интернет-магазинами и агрегаторами товаров и услуг, что отрицательно скажется на конкуренции в этой сфере.

РЕШЕНИЕ

При подготовке проекта ФЗ ко второму чтению Роспотребнадзору обеспечить решение следующих задач:

1. Доработать дефиницию «агрегатор», разграничить регулирование отдельно для «агрегаторов информации о товарах (услугах)», формирующих контент товарных предложений и «агрегаторов информации о товарах, на принимающих участие в формировании товарных предложений». В настоящее время на рынке существует множество моделей, подпадающих под определение «агрегатора», включая модель, при которой oferta или описание товарного пред-

ложения формируется самим продавцом и никаким образом не модерируется агрегатором.

2. Проработать необходимость соответствующих изменений в ГК РФ.
3. Совместно с Роспотребнадзором и бизнес-сообществом усовершенствовать механизмы защиты прав потребителей в электронной коммерции. Поддерживать инициативу Роспотребнадзора, подготовить руководство для электронных торговых площадок о защите прав потребителей в рамках E-Commerce, содержащее исчерпывающие обязательные требования к ведению электронной торговли.

10 **РУКОВОДСТВУЯСЬ СОБСТВЕННОЙ ИНТЕРПРЕТАЦИЕЙ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ, ПРИ ПРОВЕДЕНИИ «БЛОКИРОВОК» ИНФОРМАЦИИ РОСКОННАДЗОР НЕ ПРОВОДИТ ОЦЕНОК «СОПУТСТВУЮЩЕГО» ПРИЧИНЕННОГО ИЛИ УЩЕРБА. ТАК, ПРИ БЛОКИРОВОКХ МЕССЕНДЖЕРА «ТЕЛЕГРАММ», ПО ЭКСПЕРТНЫМ ОЦЕНКАМ БЫЛО ЗАБЛОКИРОВАНО БОЛЕЕ 15 МИЛЛИОНОВ АДРЕСОВ, ЧТО ПРИВЕЛО К ВРЕМЕННОЙ НЕДОСТУПНОСТИ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСОВ РЯДА РОССИЙСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ ИНТЕРНЕТ-СЕКТОРА, ВКЛЮЧАЯ НЕСКОЛЬКО БАНКОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ.**

РЕШЕНИЕ

Генеральной Прокуратурой Российской Федерации проверять законность и обоснованность действий Роскомнадзора по массовому блокированию интернет-адресов, приводящих к нарушению доступности информационных ресурсов коммерческих компаний в апреле 2018 года и создающих угрозу целостности и устойчивости функционирования единой сети электросвязи Российской Федерации и критической информационной инфраструктуры.